



ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

budget, comptes publics et fonction publique : services extérieurs

Question écrite n° 41021

Texte de la question

M. Jérôme Cahuzac attire l'attention de M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sur la réforme des missions de surveillance de la douane engagée en 2002. Les documents de cadrage initiaux ne présentaient pas d'orientations lisibles au regard du nouveau contexte européen et en particulier de la constitution de l'espace Schengen. En effet, depuis 1993, la douane insiste sur la synergie entre ses opérations commerciales et sa mission de surveillance, alors même qu'il s'agit de deux métiers différents. D'autre part, du fait du manque de lisibilité dans les orientations de cette réforme, les missions de surveillance basculent progressivement vers des missions de sécurité intérieure, alors même que le rattachement des missions de surveillance au programme "facilitation et sécurisation des échanges" relève de son ministère. Cette situation n'est pas propice à la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance appropriés, tant le décalage entre les missions et les moyens d'évaluation sont éloignés, en particulier dans les domaines de la lutte contre les stupéfiants et les contrefaçons. Dans ces domaines, les conditions d'intervention et le périmètre doivent en tout état de cause être précisées. La réforme conduite de 2003 à 2005 est inachevée, les outils de suivi des activités de surveillance sont trop sommaires pour garantir un véritable pilotage, la réforme de travail n'est pas achevée et, enfin, la douane n'a pas mis en place de dispositif d'évaluation de la réforme entreprise. Il lui demande donc de lui indiquer les mesures précises qu'il entend prendre pour assurer la mise en place, aujourd'hui urgente, d'une réforme globale des douanes en rapport avec le contexte européen et les missions de surveillance des douanes.

Texte de la réponse

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a pris connaissance avec intérêt de la question relative à la réforme des missions de surveillance de la douane. Confrontée à un environnement économique en constante mutation, la douane se doit d'adapter régulièrement son dispositif de façon à répondre aux demandes des opérateurs en matière de sécurité et de fluidité, sans transiger pour autant avec les pouvoirs de contrôle que l'État ou l'Union européenne lui ont conférés. Ce mouvement de réforme s'est avéré à la fois intense et porteur d'innovation, tant dans les structures que dans les méthodes de travail. Initiée à l'occasion de la mise en place du grand marché intérieur en 1993, cette démarche de changement s'est accentuée à compter de 2002 dans le cadre du projet ministériel « Bercy en mouvement ». En une dizaine d'années, la douane s'est ainsi inscrite dans un courant quasi continu de réformes à l'occasion desquelles elle a pu mettre en évidence sa capacité structurelle d'adaptation. Ainsi, cette dynamique de modernisation s'est traduite par plusieurs grands chantiers, aujourd'hui achevés : réforme structurelle des contributions indirectes incluant des évolutions réglementaires et des simplifications (2002 à 2004) ; réforme de la surveillance terrestre. S'inscrivant dans un secteur à forte sensibilité sociale, cette réforme a permis la mise en place de services regroupés et mieux adaptés aux évolutions de leur environnement (2003 à 2005) ; réforme de la lutte contre la fraude et du renseignement (achevée en 2006) ; réforme du dispositif aéronaval qui concerne les moyens aériens et l'action de l'État en mer (parachevée à la fin 2008) ; réforme des services d'administration générale (fonctions support) ; enfin, le dernier chantier en cours concerne le secteur du dédouanement, et devrait conduire à un resserrement

du réseau, grâce à une généralisation de la dématérialisation des formalités et à une approche plus sélective des contrôles. La douane a donc engagé un recentrage sur ses missions fondamentales, pour redonner plus de lisibilité à son action. L'engagement d'un mouvement ample de réforme des structures douanières s'est ainsi appuyé sur la redéfinition d'un cœur de métier à savoir la police de la marchandise et la lutte contre la grande fraude. Les services de la surveillance ont une mission claire de protection du territoire, leur champ d'action s'exerçant principalement dans le contrôle des flux de marchandises et des moyens de transport pour garantir la loyauté des échanges et prévenir les risques liés à l'importation ou la circulation de produits illicites. Les missions similaires à celles d'autres services de l'État (contrôle immigration, sûreté aérienne) sont exercées en complémentarité et dues à des logiques d'optimisation spécifique des services de l'État. Elles demeurent très limitées par rapport aux missions de régulation et de protection des flux de marchandises et des flux financiers. En outre, l'exercice des missions de sécurité intérieure est totalement intégré à la programmation des services ainsi qu'à la culture professionnelle des agents des douanes. Les actions quotidiennes menées en synergie par les services des opérations commerciales et de la surveillance, sous des formes multiples et parfois informelles, constituent un mode de fonctionnement habituel et efficace qui participe de la bonne adaptation de la direction générale des douanes et droit indirects (DGDDI) à des missions évolutives et complexes. L'organisation de la douane française en deux branches au sein d'un ensemble unifié est ainsi en parfaite adéquation avec son rôle qui consiste à la fois à faciliter les opérations du commerce international et à réprimer les trafics illicites de marchandises. La DGDDI développe des outils d'évaluation et de suivi de l'activité de la surveillance qui viennent renforcer sa capacité d'analyse et de pilotage. Dès à présent, des tableaux de bord permettent de suivre l'évolution des résultats au regard à la fois des potentiels de fraude et des moyens engagés. Un tableau de bord, qui synthétise l'activité de la DGDDI selon ses différents axes prioritaires, est établi régulièrement. Des chantiers de modernisation des outils et systèmes d'information et de suivi sont également en cours de finalisation. Le développement d'un programme d'infocentre va permettre d'améliorer le suivi de l'activité, et plus particulièrement : la programmation et la coordination de l'activité, ainsi que le suivi de la réalisation des objectifs ; la dématérialisation des tâches de gestion ; la gestion des crises au moyen des fonctionnalités d'alerte ; la simulation des objectifs d'action. Dès lors, il n'existe guère de décalage entre les missions et les moyens d'évaluation. Par ailleurs, la place de la lutte contre la contrefaçon est à mettre ainsi en regard de l'ampleur de ce phénomène criminel et de la pertinence de l'action de la douane dans ce domaine. Selon des estimations, la contrefaçon représente entre 2 % et 10 % du commerce mondial et coûte entre 30 000 et 40 000 emplois en France. En outre, il s'agit d'un phénomène en expansion qui touche également directement la santé et la sécurité des consommateurs. Il ne peut être reproché aux services douaniers leur investissement et les résultats obtenus dans la lutte contre la contrefaçon, cette action constituant une priorité tant au plan national qu'europpéen, la loi 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon venant encore récemment traduire la volonté des pouvoirs publics en la matière. La variété et la progression des saisies opérées, en nombre et en valeur, confirment en outre la pertinence de l'activité des services douaniers dans la lutte contre ce phénomène. En matière de lutte contre les stupéfiants, la douane dispose naturellement de ses moyens d'action propres. Toutefois, des actions communes avec les autres services de l'État sont mises en oeuvre par la DGDDI dans le cadre de coopérations institutionnelles préétablies ainsi que chaque fois que cela est pertinent sur le plan opérationnel. Des saisies sont ainsi réalisées sur la base d'informations délivrées par les services de police, et vice-versa, le service national des douanes judiciaires est régulièrement cosaisi en matière de stupéfiants, et la DGDDI participe activement à de nombreux offices spécialisés (Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants, groupe d'intervention régionaux, bureaux de liaison, centre de coordination de lutte anti-drogue Méditerranée). Cependant, la DGDDI s'attachera à améliorer encore l'articulation du pilotage avec les services centraux des autres administrations répressives (police et gendarmerie) concernés. L'amélioration de la mesure de la performance est donc une démarche qui est largement initiée aujourd'hui. Des ajustements sont régulièrement opérés sur l'implantation des services avec pour objectif l'adaptation à la réalité des flux et des trafics : par exemple, tel est le cas aujourd'hui, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, avec la reconfiguration des services à la frontière suisse ; tel est aussi le cas du dispositif de réallocation des moyens au regard de l'efficience mis en place depuis 2007. Le prochain contrat pluriannuel de performance devrait conduire à une identification encore plus claire que par le passé des éléments de performance (indicateurs, cibles) attachés aux priorités définies pour les années 2009-2011.

Données clés

Auteur : [M. Jérôme Cahuzac](#)

Circonscription : Lot-et-Garonne (3^e circonscription) - Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 41021

Rubrique : Ministères et secrétariats d'état

Ministère interrogé : Budget, comptes publics et fonction publique

Ministère attributaire : Budget, comptes publics et fonction publique

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 3 février 2009, page 942

Réponse publiée le : 14 avril 2009, page 3530